LE POINT EN RECHERCHE

Juin 2004

Série socio-économique 04-032

COMPARAISON INTERNATIONALE DES INDICATEURS DES BESOINS DE LOGEMENT EN AUSTRALIE, AU CANADA, EN ANGLETERRE ET AUX ÉTATS-UNIS

INTRODUCTION

Cette étude avait pour objectif la détermination et l'analyse des indicateurs de logement touchant les besoins et les conditions et utilisés aux fins de la planification et de l'établissement de politiques par les gouvernementaux nationaux en Australie, en Angleterre et aux États-Unis.

Elle avait également pour objectif la comparaison des méthodes et de l'utilisation de ces indicateurs dans ces trois pays par rapport à la méthode des besoins impérieux de logement, qui constitue le principal critère utilisé au Canada.

Cette étude vient actualiser une recherche précédente traitée dans *Le point en recherche*, Numéro 7 (1992).

CONSTATATIONS

Les trois fédérations — Australie, Canada et États-Unis — ont des préoccupations analogues quant à l'abordabilité, et les principaux indicateurs des besoins de logement dans ces pays en témoignent.

Parmi ces trois fédérations, le Canada est unique du fait que son évaluation des besoins est plus intégrée — le modèle d'évaluation des besoins impérieux de logement intègre trois conditions de logement distinctes : l'abordabilité, la taille (nombre d'occupants) et la qualité (état matériel). Ce modèle ne se borne donc pas au seul critère d'abordabilité. De plus, on y utilise des seuils de revenu pour mettre l'accent sur les ménages à revenu faible ou moyen.

L'Angleterre, du fait qu'on n'y trouve aucun indicateur principal, se démarque par rapport aux trois autres pays. On y trouve plutôt plusieurs mesures servant à décrire les conditions de logement ainsi que des mesures plus larges de l'exclusion sociale et de la privation sociale, très exhaustives, qui comprennent, entres autres, le logement. Le principal objectif des méthodes de mesure au Royaume-Uni touche des exigences administratives et la gestion des fonds des programmes existants de placement de capitaux.

Bien que des enquêtes nationales permettent de recueillir des données sur l'état des logements (réparations nécessaires) et que le Canada et les États-Unis retiennent cet élément d'information dans leurs indicateurs principaux, ce problème n'est pas jugé essentiel en général hors de l'Angleterre. Dans ce pays, une enquête particulière assure le suivi de l'état des logements. De même, le problème du surpeuplement fait l'objet d'un suivi, mais pas partout (et il ne fait pas partie des indicateurs principaux en Australie et aux États-Unis).

L'Australie procède actuellement à l'élaboration d'une série de mesures du rendement dans le cadre de la *Commonwealth State Housing Agreement*, mais ces mesures touchent l'efficacité de l'exploitation et de la gestion des logements sociaux par opposition aux indicateurs plus larges de l'état des logements et des besoins en logement.

Outre des mesures gouvernementales officielles, les quatre pays visés par l'étude ont des indicateurs contrôlés dans une large mesure par des intérêts privés, soit les banques et les constructeurs. Ces indicateurs portent sur l'abordabilité de l'accès à la propriété ou, plus précisément, sur l'accessibilité financière. En général, ce sont des associations industrielles ou des banques qui en assurent la diffusion et la mise à jour trimestrielle, soit une fréquence beaucoup plus élevée que celle des autres indicateurs gouvernementaux. Le Canada est le seul pays ayant été doté d'un indicateur officiel de l'abordabilité, mais ce dernier a été abandonné en 1998.

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION

Canada

63593

RÉSUMÉ DES INDICATEURS EN VIGUEUR

Les principaux indicateurs des besoins en logement sont donnés dans le tableau ci-contre. On y trouve également la fréquence de la mise à jour des indicateurs, ce qui souligne la question cruciale de la disponibilité et de la fiabilité des données. Chaque indicateur est décrit plus à fond ci-dessous.

De façon générale, on met beaucoup l'accent sur l'abordabilité — tant pour les locataires que pour l'accession à la propriété.

DESCRIPTION DES INDICATEURS EN VIGUEUR

Australie — Indice de l'abordabilité (stress lié au logement) : On dit que les unités de revenu (ménages) subissent un stress lié au logement lorsqu'elles consacrent plus de 30 % de leur revenu brut au logement et qu'elles se classent parmi les 40 % de ménages ayant les revenus les plus bas (locataires et propriétaires confondus).

États-Unis — Besoin de logement extrême : Cet indicateur permet d'établir le nombre de ménages locataires à très faible revenu (revenu inférieur à la moitié du revenu familial médian d'une région donnée) qui consacrent plus de la moitié de leur revenu brut au loyer, y compris les services d'utilité publique, et/ou qui occupent un logement de très piètre qualité.

Besoin de logement critique : Familles à très faible revenu qui consacrent plus de la moitié de leur revenu brut au loyer, y compris les services d'utilité publique, et/ou qui occupent un logement de très piètre qualité et dont le revenu peut atteindre jusqu'à 120 % du revenu médian de la région. Cette catégorie de ménages comprend les propriétaires, les locataires et les ménages recevant de l'aide au logement.

Revenu consacré au logement : Détermine le revenu nécessaire pour s'offrir un HUD Fair Market Rent (FMR) (loyer du marché équitable selon l'HUD), soit un appartement de deux chambres, en y consacrant 30 % du revenu du ménage (le FMR repose sur le loyer du 40e centile).

Angleterre — Indicateurs d'exclusion sociale : Ensemble de 50 indicateurs clés touchant les caractéristiques de l'exclusion sociale, dont cinq ont trait au logement :

- Ménages sans assurance des particuliers;
- Maisons sans système de chauffage central;
- Surpeuplement;
- Ménages ayant des arriérés hypothécaires;
- Ménages habitant un logement temporaire.

Résumé des indicateurs en vigueur

Indicateur	Objet de l'indicateur	Fréquence
Canada		
Besoins impérieux de logement	Abordabilité, état des logements, nombre d'occupants par chambres à coucher	Quinquennale – d'après le recensement (avant 1997, annuelle et reposant sur l'ERMEM)
Indicateur de l'abordabilité de l'accès à la propriété de la RBC Banque Royale	Accessibilité financière de la propriété	Trimestrielle
Australie		
Indice de l'abordabilité (Stress lié au logement)	Abordabilité, état des logements, nombre d'occupants	Quinquennale, selon le *Housing Expenditure Survey*
Indice de l'abordabilité de l'accès à la propriété	Accessibilité financière de la propriété	Annuelle
Indice de l'abordabilité de l'accès à la propriété CBA/HIA	Accessibilité financière de la propriété	Trimestrielle
Angleterre		
Generalized Needs Index (GNI) et *Housing Need Index* (HNI) (indice des besoins généraux et indice des besoins en logement)	Évaluation exhaustive (éventail de mesures)	Révisions annuelles, mais les indicateurs ne sont pas tous mis à jour chaque année
Indicateurs de l'exclusion sociale	Évaluation exhaustive (éventail de mesures)	Annuelle
CML- Abordabilité de l'accès à la propriété	Accessibilité financière de la propriété	Trimestrielle
États-Unis		
Worst Case Housing Need (Besoin de logement extrême)	Abordabilité, locataires de logements non subventionnés seulement	Biennale pour les données nationales, tous les 6 ans pour les régions métropolitaines
Critical Housing Need (Besoin de logement critique)	Abordabilité, locataires et propriétaires	Biennale
Housing Wage (Revenu consacré au logement)	Abordabilité, locataires seulement	Annuelle
Taux de propriété	Taux de propriété, ensemble des citoyens et minorités	Biennale

General Need Index et Housing Need Index : Le GNI et le HNI sont des indices statistiques composés issus d'un large éventail de données administratives et de données d'enquête.

Canada — Besoins impérieux de logement : La mesure des besoins impérieux de logement comporte deux étapes.

Dans la première étape, on détermine si le logement d'un ménage n'est pas conforme à un ou plusieurs normes relatives de logement parmi les trois préétablis :

- Un logement dit de qualité convenable n'a pas besoin, selon ses occupants, de réparations majeures.
- Un logement dit abordable coûte moins de 30 % du revenu du ménage, avant impôt.
- Un logement est dit de taille convenable s'il comporte suffisamment de chambres pour la taille et la composition du ménage qui l'occupe, conformément à la Norme nationale d'occupation (NNO).

Selon la NNO, un nombre suffisant de chambres signifie une chambre pour chaque couple adulte cohabitant, chaque célibataire d'au moins 18 ans et membre du ménage, chaque couple d'enfants du même sexe ayant moins de 18 ans, et pour un autre garçon ou une autre fillette de la famille. On s'attend à ce que le frère et la sœur de moins de 5 ans partagent la même chambre. Un ménage composé d'une seule personne peut occuper un studio (un logement sans chambre).

La seconde étape permet alors d'évaluer si le ménage ne pouvant répondre à une ou plusieurs de ces normes a le revenu nécessaire pour corriger la situation. Dans chaque marché (échelle municipale), on établit un seuil de revenu pour chaque taille de ménage par rapport au nombre de chambres, d'après le loyer médian des logements de rechange répondant à ces trois normes et se trouvant dans le marché en question.

POINTS FORTS ET LACUNES PERÇUS

On a demandé à un spécialiste en recherche sur l'habitation de chacun des pays visés par l'étude de commenter les points forts et les lacunes de chaque indicateur.

POINTS FORTS

La force de la mesure du stress lié au logement employée en Australie réside dans sa simplicité par rapport aux autres indicateurs et, donc, dans la possibilité de tirer des estimations de divers outils d'enquête permanents.

La principale force en Angleterre se trouve dans la vaste disponibilité de sources de données administratives et d'enquêtes gouvernementales fiables aisément utilisables aux fins de la création de mesures nationales, régionales et locales.

Aux États-Unis, les données proviennent de sources officielles du gouvernement américain et sont diffusées de façon régulière. L'*American Housing Survey* est réalisé tous les deux ans.

La force de la mesure des besoins impérieux de logement utilisée au Canada réside dans l'intégration de trois normes de logement distinctes aux seuils de revenu de source locale qui témoignent des différences de coût d'un marché à l'autre.

LACUNES

Les indicateurs en vigueur accusent quelques lacunes techniques et quelques imprécisions plus ou moins graves, notamment :

- L'utilisation du revenu brut comme dénominateur et celle du loyer brut comme numérateur laissent à désirer.
- Le recours à une norme unique (p. ex. 30 %) pour tous les ménages, peu importe leur taille ou leur composition.

En se fiant aux données sur le revenu brut, on tend à négliger dans quelle mesure certains avantages non résidentiels, et en particulier les crédits d'impôt, sont pris en compte dans l'évaluation du revenu et, donc, dans les mesures de l'abordabilité. Certains prétendent qu'une mesure du revenu disponible après impôt fournirait une évaluation plus réaliste de la capacité de payer.

Les spécialistes interrogés ont également soulevé d'autres préoccupations sur les sources statistiques et les méthodes de collecte de données (dont la déclaration du revenu par les intéressés et les problèmes connexes de sous-déclaration, la non-concordance des dates de revenu avec les dates de loyer, ainsi que les écarts saisonniers du coût des services d'utilité publique).

RAISON D'ÊTRE DE L'ÉLABORATION D'INDICATEURS

Dans tous les pays visés par l'étude, les indicateurs en vigueur ont été créés à l'origine pour soutenir la planification et l'administration des programmes d'aide au logement.

Au Canada, les indicateurs ont été élaborés pour favoriser l'objectivité de la répartition des fonds budgétaires du gouvernement fédéral.

Le Royaume-Uni a élaboré un ensemble très complexe d'indicateurs — le GNI et le HNI — et ce, dans le même but, soit celui d'aider le gouvernement à répartir des fonds.

Aux États-Unis, la mesure des besoins de logement extrême a initialement été conçue pour évaluer l'admissibilité aux programmes de logement public du HUD.

En Australie, on s'attache à étendre les mesures touchant l'évaluation des retombées des programmes (par opposition aux besoins) grâce à un ensemble d'indicateurs de rendement élaborés dans le cadre de la *Commonwealth State Housing Agreement* (CSHA).

Dans tous les pays visés par l'étude, les niveaux de financement pour une nouvelle aide au logement régressent depuis les années 1980. Faute de devoir répartir des fonds ou gérer de nouveaux programmes, la raison d'être initiale de l'indicateur est amoindrie. Du même coup, les contraintes budgétaires presque universelles se sont répercutées sur les organismes statistiques nationaux, d'où, parfois, la mise en péril des sources de données nécessaires.

En plus d'être utilisés dans la planification et l'administration de programmes, les indicateurs des besoins en logement se sont répandus dans les organismes non gouvernementaux et de revendication comme façon d'assurer la détermination et le suivi des besoins de logement et de réclamer le renouvellement ou l'augmentation d'investissements gouvernementaux dans le logement et/ou la réforme de programmes.

IMPORTANCE DE DISPOSER DE DONNÉES RÉGULIÈRES

La capacité d'établir et, surtout, de mettre à jour des indicateurs de façon régulière dépend largement des sources de données disponibles.

L'Angleterre et les États-Unis sont dotés des sources de données les plus riches et les plus régulières qui soient grâce aux enquêtes annuelles et biennales portant précisément sur le logement. La publication de pareilles données de façon régulière et en temps opportun a stimulé la création d'autres indicateurs par des organismes non gouvernementaux et de revendication et a accru la capacité des analystes et des revendicateurs de dresser le profil de ceux qui ont besoin d'aide financière.

Le Canada et l'Australie dépendent davantage des données de recensement — recueillies tous les cinq ans. Les sources de recensement fournissent une base de données riche et touchent un très vaste territoire, mais leur utilité est limitée par le temps. En général, les données ne sont disponibles que deux ou trois ans après le recensement et elles deviennent de plus en plus désuètes à mesure que le cycle de diffusion s'écoule (elles remontent à huit ou neuf ans quand se termine le cycle de diffusion). Au moment de la parution du présent rapport (printemps 2004), les nouvelles évaluations des besoins impérieux de logement reposant sur le recensement de 2001 — qui reflète les revenus de 2000 — n'avaient pas encore été diffusées et, inévitablement, elles seront plus ou moins désuètes par rapport au besoin actuel de logement et aux conditions actuelles des logements (en plus de constituer les seuls indicateurs disponibles).

CRÉATION D'ATTENTES RÉALISTES EN MATIÈRE D'INDICATEURS

Si on dresse la liste des commentaires sur les points forts et les lacunes des indicateurs en vigueur dans les quatre pays visés par l'étude, on s'aperçoit que la liste des lacunes est beaucoup plus longue que celle des points forts. Tous les commentaires soulignent une litanie de lacunes techniques et d'imprécisions plus ou moins graves dans les indicateurs en vigueur. C'est là une conséquence inévitable d'avoir confié pareille tâche à des chercheurs chevronnés, car ils sont tous portés naturellement à vouloir améliorer le niveau de détail et de précision.

Cette conséquence souligne l'importance que revêt la création d'attentes réalistes au sujet des indicateurs. Essentiellement, les indicateurs jouent le rôle d'une jauge ou d'un témoin d'alerte, sans plus. On constate un écart manifeste entre les mesures exhaustives et détaillées et une évaluation, ou indication, plus générale.

De façon réaliste, un indicateur devrait tendre vers cette dernière. Cela ne veut pas dire qu'il ne devrait pas être bien fondé et reposer sur de bonnes données. Toutefois, lorsqu'il faut choisir entre le détail et la rapidité de la diffusion, il faut préférer la diffusion opportune et régulière de l'information. Ce faisant, on met les décideurs et les analystes au courant de certains enjeux et tendances et on stimule la réalisation des recherches plus approfondies nécessaires à la pleine compréhension des causes des problèmes relevés et de leurs solutions possibles.

OCCASIONS POSSIBLES POUR LE CANADA

Dans leur examen de l'évaluation, les analystes internationaux soulignent trois points d'élaboration d'indicateurs dont pourrait tirer parti le Canada :

- Compte tenu de l'intérêt répandu que suscite l'abordabilité de l'accession à la propriété comme élément de la politique publique, il vaudrait peut-être la peine d'examiner si l'on peut élaborer pareil indicateur en tenant compte des questions de définition et de méthode que suppose la conception d'indicateurs sur l'abordabilité de l'accession à la propriété et sur l'accessibilité de la propriété.
- Les indicateurs en vigueur au Canada, en Australie et aux États-Unis portent sur la mesure de la demande en matière d'abordabilité. Selon les recherches, la pénurie et, plus particulièrement, l'érosion du parc locatif bon marché constituent une préoccupation dans le milieu du logement. Une certaine forme d'indicateur de l'offre portant plus particulièrement sur le taux d'inoccupation des logements locatifs bon marché s'avérerait utile au processus d'élaboration de politiques.
- La notion américaine du revenu minimal consacré au logement, qui relie explicitement les questions de logement aux marchés du travail, constitue également un sujet intéressant à examiner plus à fond.

Si le Canada souhaite assurer le suivi des besoins en matière de logement et des conditions de logement de façon efficace, il doit s'efforcer prioritairement de créer une enquête nationale régulière (au moins biennale) portant expressément sur la collecte de données pertinentes sur le logement. L'augmentation de la taille de l'échantillon de l'Enquête sur les dépenses des ménages permettrait également d'atteindre cet objectif.

Chercheurs : Steve Pomeroy, de concert avec Tony Dalton (Australie), Steve Wilcox (Angleterre) et Michael Stegman (États-Unis).

On peut se procurer le rapport final détaillé de cette étude auprès du Centre canadien de documentation sur l'habitation à l'adresse ci-après.

Recherche sur le logement à la SCHL

Aux termes de la partie IX de la *Loi nationale sur l'habitation*, le gouvernement du Canada verse des fonds à la SCHL afin de lui permettre de faire de la recherche sur les aspects socio-économiques et techniques du logement et des domaines connexes, et d'en publier et d'en diffuser les résultats.

Le présent feuillet documentaire fait partie d'une série visant à vous informer sur la nature et la portée du programme de recherche de la SCHL.

Pour consulter d'autres feuillets *Le Point en recherche* et pour prendre connaissance d'un large éventail de produits d'information, visitez notre site Web à

www.schl.ca

ou communiquez avec la

Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : 1 800 668-2642
Télécopieur : 1 800 245-9274

NOTRE ADRESSE SUR LE WEB : www.schl.ca

Bien que ce produit d'information se fonde sur les connaissances actuelles des experts en habitation, il n'a pour but que d'offrir des renseignements d'ordre général. Les lecteurs assument la responsabilité des mesures ou décisions prises sur la foi des renseignements contenus dans le présent ouvrage. Il revient aux lecteurs de consulter les ressources documentaires pertinentes et les spécialistes du domaine concerné afin de déterminer si, dans leur cas, les renseignements, les matériaux et les techniques sont sécuritaires et conviennent à leurs besoins. La SCHL se dégage de toute responsabilité relativement aux conséquences résultant de l'utilisation des renseignements, des matériaux et des techniques contenus dans le présent ouvrage.